

**STUDI PROSES PENYUSUNAN ANGGARAN DAERAH, PADA
PEMERINTAH KABUPATEN BANGGAI PROVINSI
SULAWESI TENGAH**

SKRIPSI



Diajukan Oleh:

Nirwanto Urusi

0513010328/FE/EA

**FAKULTAS EKONOMI
UNIVERSITAS PEMBANGUNAN NASIONAL “VETERAN”
JAWA TIMUR
2010**

SKRIPSI

STUDI PROSES PENYUSUNAN ANGGARAN DAERAH, PADA PEMERINTAH KABUPATEN BANGGAI PROVINSI SULAWESI TENGAH

Disusun Oleh :

Nirwanto Urusi
0513010328/FE/EA

Telah dipertahankan dihadapan
dan diterima oleh Tim Penguji Skripsi
Jurusan Akuntansi Fakultas Ekonomi
Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur
Pada tanggal 11 Juni 2010

Pembimbing Utama

Tim Penguji :
Ketua

Dr. Indrawati Yuhertiana, MM, Ak

Dr. Indrawati Yuhertiana, MM, Ak
Sekretaris

Drs. Ec. Sjafii, Ak, MM
Anggota

Drs. Ec. R.Sjarief, H. MSi

Mengetahui
Dekan Fakultas Ekonomi
Universitas Pembangunan Nasional “Veteran”
Jawa Timur

Dr. Ec. H. Dhani Ichsanuddin Nur, SE, MM
NIP : 030 202 389

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI	I
DAFTAR GAMBAR	II
DAFTAR LAMPIRAN	III
DAFTAR SINGKATAN	IV
ABSTARK	V

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang	1
1.2. Perumusan Masalah	7
1.3. Tujuan Penelitian	7
1.4. Manfaat Penelitian	8

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terhahulu	9
2.2 Landasan Teori	10
2.2.1 Pengertian Anggaran	10
2.2.1.1 Pengertian Anggaran Keuangan Daerah	11
2.2.1.2 Konsep Anggaran Daerah	11
2.2.1.3 Siklus Anggaran.....	12
2.2.1.4 Tahap Penyusunan Anggaran	15
2.2.2 Anggaran Berbasis Kinerja Dan Manfaat Yang Diperoleh	19
2.2.2.1 Anggaran Berbasis Kinerja	19
2.2.2.2 Manfaat Yang Diperoleh Dari Anggaran Berbasis Kinerja.....	21
2.2.2.3 Tolok Ukur Kinerja	21

2.2.2.4 Indikator Keberhasilan	22
2.2.3 Prinsip-Prinsip Anggaran Daerah	22
2.2.3.1 Prinsip-prinsip Anggaran Menurut Para Ahli	22
2.2.3.2 Prinsip-prinsip Anggaran Menurut UU No. 17 Tahun 2003	25
2.2.4 Akuntansi Anggaran	27
2.2.4.1 Pengertian Akuntansi Anggaran	27
2.2.4.2 Teknik Penyusunan Akuntansi Anggaran	28
2.2.4.3 Pencatatan Akuntansi Anggaran Menurut PP No. 24 Tahun 2005	29
2.2.5 Fungsi Dan Kendala Suatu Keuangan Daerah	29

BAB III METODE PENELITIAN

3.1 Jenis Penelitian	32
3.2 Alasan Ketertarikan Peneliti (<i>Acknowledge</i>)	33
3.3 Lokasi Penelitian	35
3.4 Informan	36
3.5 Sumber Data dan Jenis Data.....	37
3.6 Teknik Pengumpulan Data	38
3.7 Analisis Data	40
3.8 Keabsahan Data.....	41

BAB IV DESKRIPSI OBYEK PENELITIAN

4.1 Gambaran umum pemerintah kabupaten Banggai	43
4.2 Sejarah pemerintah kabupaten Banggai.....	44
4.3 Struktur Organisasi Dinas Pendapatan, Pengelolaan	

Keuangan Dan Aset Daerah, Kabupaten Banggai	45
4.3.1 Tugas dan Fungsi Pokok Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah	46
4.3.2 Susunan kepengurusan Dinas pendapatan pengelolaan keuangan Dan Aset daerah	47
4.4 Visi dan misi kelurahan Bungin.....	52
4.4.1 Visi kelurahan Bungin	52
4.4.2 Misi kelurahan Bungin.....	52
4.4.3 Struktur organisasi kelurahan Bungin.....	53
4.5 Visi dan misi kecamatan Luwuk.....	53
4.5.1 Visi pemerintah kecamatan Luwuk.....	53
4.5.2 Misi pemerintah kecamatan Luwuk.....	53
4.6.3 Struktur organisasi kecamatan Luwuk.....	54
4.6 Visi dan misi kabupaten Banggai	54
4.6.1 Visi pemerintah kabupaten Banggai	54
4.6.2 Misi pemerintah kabupaten banggai	55
4.6.3 Struktur organisasi pemerintah Banggai	56

BAB V HASIL PEMBAHASAN

5.1 Penganggaran Daerah di Pemerintahan Kabupaten Banggai.....	57
5.2 Keterlibatan aparatur dalam penyusunan anggaran	76
5.2.1 Bapedda.....	76
5.2.2 Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah.....	77
5.2.3 Kelurahan/Kecamatan.....	77
5.3 Peran masyarakat dalam proses penyusunan anggaran.....	78

BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN

6.1 Penganggaran daerah di pemerintah kabupaten Banggai	79
6.1.1 Keterlibatan aparatur dalam proses penyusunan anggaran	81
6.1.2 Peran masyarakat terhadap proses penyusunan anggaran.....	82
6.2 Saran	83

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran I Surat izin penelitian dari Pemerintah Kabupaten Banggai Provinsi
Luwuk Banggai
- Lampiran II APBD tahun 2009 & 2010
- Lampiran III Foto Penelitian
- Lampiran IV field note observasi
- Lampiran V transkrip wawancara
- Lampiran VI Peta Lokasi kabupaten Luwuk Banggai

**STUDI PROSES PENYUSUNAN ANGGARAN DAERAH, PADA
PEMERINTAH KABUPATEN BANGGAI PROVINSI SULAWESI
TENGAH**

**Oleh
Nirwanto Urusi**

ABSTRACT

Local Budgetary Process, Case Study in Banggai regency government is qualitative research. This study aims to examine in depth how the budgeting process that occurred in the environmental area Banggai, Central Sulawesi province. In more specific research objectives are (1) describe and explain the concept and practice of the budget process be reviewed in terms of planning, (2) describe and explain the procedures regarding consultation of local development or shortened to Musrenbang, (3) describe and explain the various constraints and obstacles in the local budgeting process.

This research conducted with in-depth interviews and direct observations on the budget process. Reasons for selecting the cases is that if the local budget preparation process, can really be applied to the research unit, it will be to achieve transparency, accountability and effectiveness of the tasks of governance and development in the region.

The results showed that the Budgetary Process in Local Government Banggai and procedures are in accordance with applicable laws but its quality is still not optimal. This is due to public apathy towards government's commitment to accommodate their aspirations. So it must be primarily related to the development of existing human resources through the implementation of training and socialization more about the implementation process of local budgets in the budget process, it is also necessary to hold the socialization to mobilize community participation Banggai, Thus the preparation of the budget for the year is expected to be come can be enhanced with better support all components of society, the government apparatus and resources Banggai

Key Words : *Local Budgetary Process*

PROSES PENYUSUNAN ANGGARAN DAERAH, STUDI KASUS PADA PEMERINTAH KABUPATEN BANGGAI PROVINSI SULAWESI TENGAH

Oleh
Nirwanto Urusi

ABSTRAK

Proses Penyusunan Anggaran Daerah, Studi Kasus Pada Pemerintah Kabupaten Banggai adalah penelitian kualitatif. Penelitian ini bertujuan untuk mempelajari secara mendalam bagaimana proses penyusunan anggaran daerah yang terjadi di lingkungan kabupaten banggai provinsi sulawesi tengah. Secara lebih spesifik tujuan penelitian adalah (1) menggambarkan dan menjelaskan konsep dan praktek proses penyusunan anggaran ditinjau dari aspek perencanaan, (2) menggambarkan dan menjelaskan tata cara mengenai musyawarah pembangunan daerah atau disingkat menjadi MUSRENBANG, (3) menggambarkan dan menjelaskan berbagai kendala dan hambatan dalam proses penyusunan anggaran daerah.

Penelitian dilakukan dengan wawancara secara mendalam dan dengan cara pengamatan langsung pada proses penyusunan anggaran. Alasan pemilihan kasus adalah bahwa jika Proses Penyusunan anggaran Daerah, benar-benar dapat diterapkan pada unit penelitian, maka akan dicapai transparansi, akuntabilitas dan juga efektifitas tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan di daerah.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Proses Penyusunan Anggaran Daerah di Pemerintah Kabupaten Banggai telah sesuai dengan Prosedur dan undang-undang yang berlaku akan tetapi kualitasnya masih belum optimal. Hal ini disebabkan oleh sikap apatis masyarakat terhadap kesungguhan pemerintah dalam mengakomodasi aspirasi mereka. Untuk itu harus dilakukan pengembangan terutama berkaitan dengan sumber daya manusia yang ada melalui melaksanakan diklat dan sosialisasi lebih lanjut tentang penerapan proses anggaran daerah dalam penyusunan APBD, selain itu juga perlu diadakan sosialisasi untuk menggerakkan partisipasi masyarakat Kabupaten Banggai, Dengan demikian diharapkan penyusunan APBD untuk tahun yang akan datang dapat disempurnakan dengan baik yang didukung seluruh komponen Masyarakat, Aparatur pemerintah dan sumber daya yang dimiliki Kabupaten Banggai

Kata – Kata Kunci : *Proses Penyusunan Anggaran Daerah*

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia yang didasari UU Nomer 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, sejak tahun 2001 berimplikasi pada perubahan dalam sistem pembuatan keputusan terkait dengan pengalokasian sumberdaya dalam anggaran pemerintah daerah. Sebelumnya pendekatan penentuan alokasi lebih mengacu pada realisasi anggaran tahun sebelumnya dengan sedikit peningkatan (*incremental*) tanpa merubah jenis atau pos belanja (*line-item*). Pendekatan atau sistem tersebut disebut sebagai sistem anggaran tradisional (*line-item and incremental budgeting*). Setelah otonomi daerah, tepatnya pada tahun 2003, pendekatan anggaran yang digunakan adalah anggaran berbasis kinerja (*performance-based budgeting*).

Peraturan Pemerintah (PP) No. 105/2000 dan Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri) No. 29/2002 sebagai penjabaran dari UU No. 22/1999 memberikan penegasan bahwa daerah memiliki kewenangan untuk menentukan alokasi sumberdaya ke dalam belanja-belanja dengan menganut asas kepatutan, kebutuhan, dan kemampuan daerah. Pemerintah daerah, bekerjasama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga legislatif, terlebih dahulu menentukan arah kebijakan umum (AKU) dan prioritas anggaran sebagai *guidance*

dalam pengalokasian sumberdaya dalam APBD. AKU dan prioritas anggaran merupakan sintesa dari hasil penjarangan aspirasi masyarakat sehingga diperoleh gambaran yang cukup tentang kebijakan jangka pendek (tahunan) dan kebijakan jangka panjang (lima tahunan) yang berkaitan dengan kebijakan pengelolaan keuangan daerah.

Sejalan perubahan peraturan perundangan yang mendasari pengelolaan keuangan daerah yakni dengan diamandemennya UU No. 22/1999 dengan UU No. 32/2004 yang diikuti dengan amandemen atas PP No. 105/2000 dengan PP No. 58/2005 maka Kepmendagri No. 29/2002 juga diamandemen dengan Permendagri No. 13/2006. Terlepas dari perubahan peraturan perundangan tersebut pengalokasian sumberdaya ke dalam anggaran belanja proyek pembangunan atau belanja modal (*capital expenditure*) merupakan sebuah proses yang sarat dengan kepentingan-kepentingan politis. Anggaran ini sebenarnya dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan publik akan sarana dan prasarana umum yang disediakan oleh pemerintah daerah. Namun, adanya kepentingan politik dari lembaga legislatif yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran menyebabkan alokasi belanja modal terdistorsi dan sering tidak efektif dalam memecahkan permasalahan di masyarakat (Keefer dan Khemani, 2003; Ablo dan Reinikka, 1998).

Dalam konteks pengelolaan keuangan daerah, pengalokasian belanja modal sangat berkaitan dengan perencanaan keuangan jangka panjang, terutama pembiayaan untuk pemeliharaan aset tetap yang

dihasilkan dari belanja modal tersebut. Konsep *multi-term expenditure framework* (MTEF) menyatakan bahwa kebijakan belanja modal harus memperhatikan kemanfaatan (*usefulness*) dan kemampuan keuangan pemerintah daerah (*budget capability*) dalam pengelolaan aset tersebut dalam jangka panjang (Allen dan Tommasi, 2001). Hal ini berarti bahwa pengelolaan aset terkait dengan belanja pemeliharaan, dan sumber pendapatan atau lebih luas sumber pendanaan.

Namun demikian dengan kewenangan yang luas tersebut, tidaklah berarti bahwa pemerintah daerah dapat menggunakan sumber-sumber keuangan yang dimilikinya sekehendaknya, tanpa arah dan tujuan yang jelas. Hak dan kewenangan yang luas yang diberikan kepada daerah, pada hakekatnya merupakan amanah yang harus dipertanggungjawabkan secara akuntabel dan transparan, baik kepada masyarakat di daerah maupun kepada pemerintah pusat yang telah membagikan dana perimbangan kepada seluruh daerah di Indonesia.

Pembaharuan manajemen keuangan daerah di era otonomi daerah ini, ditandai dengan perubahan yang sangat mendasar, mulai dari system penganggarannya, perbendaharaan sampai kepada pertanggungjawaban laporan keuangannya. Sebelum bergulirnya otonomi daerah, pertanggungjawaban laporan keuangan daerah yang harus disiapkan oleh pemerintah daerah hanya berupa Laporan Perhitungan Anggaran dan Nota perhitungan dan system yang digunakan untuk menghasilkan

laporan tersebut adalah MAKUDA (Manual Administrasi Keuangan Daerah) yang diberlakukan sejak tahun 1981.

Perencanaan partisipatif merupakan bagian dari pembangunan partisipatif yaitu pembangunan yang bertumpu pada masyarakat. Musrenbang merupakan forum antar pelaku pembangunan diberbagai tingkat dalam rangka menyusun perencanaan partisipatif yang terpadu dan berkelanjutan. Musrenbang merupakan perencanaan pembangunan yang bersifat partisipatif dengan mengedepankan koordinasi antar unsur terkait dengan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, dan pengawasan pembangunan.

Partisipasi masyarakat dalam musrenbang mutlak adanya. Pelibatan para pelaku pembangunan sangat jelas aturannya. Keterlibatan para pelaku pembangunan bisa secara langsung dan bisa juga melalui aspirasi yang dijangkau pada sub-komunitas. Agar hasil serap aspirasi berdaya guna dan berhasil guna tinggi, maka perlu adanya penyadaran terus-menerus, agar aspirasi masyarakat tidak menghasilkan daftar keinginan, melainkan menghasilkan daftar kebutuhan prioritas.

Pola pembangunan partisipatif adalah pola pembangunan yang mendudukan masyarakat, baik secara individu atau kelompok, sebagai pelaku utama dan penentu keputusan dan tindakan pembangunan. Musrenbang adalah alat untuk menyeleksi kebutuhan melalui prioritas kebutuhan. Yang lebih penting lagi adalah apabila musrenbang dilaksanakan dengan mekanisme yang benar, maka sudah muncul

pembagian peran maupun pembiayaan untuk pelaksanaan pembangunannya. Mekanisme musrenbang telah diatur secara efektif dan efisien, mekanisme ini menyangkut dua hal yaitu: siapa yang terlibat (stakeholders) dalam musrenbang dan bagaimana proses dalam musrenbang.

Dengan bergulirnya otonomi daerah, laporan pertanggungjawaban keuangan yang harus dibuat oleh kepala daerah adalah berupa laporan Perhitungan Anggaran, Nota Perhitungan, Laporan Arus Kas dan Neraca Daerah. Kewajiban Untuk menyampaikan laporan keuangan daerah ini diberlakukan sejak 1 Januari 2001, tetapi hingga saat ini pemerintah daerah masih belum memiliki standar akuntansi pemerintahan yang menjadi acuan di dalam membangun system akuntansi keuangan daerah dan laporan arus kas tidak dapat mungkin dibuat tanpa didasarkan pada suatu standar akuntansi yang berterima umum di sector public.

Penganggaran merupakan proses yang rumit dalam suatu organisasi pemerintahan, hal ini di karenakan bahwa Anggaran sector public merupakan instrument akuntabilitas atas pengelolaan dana public dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dari uang public (Mardiasmo, 2005;61) Tahap penganggaran menjadi sangat penting karena anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja akan dapat menggagalkan perencanaan yang telah disusun sedemikian rupa oleh pemerintah. Sehingga untuk mencapai target dan perencanaan

di masa depan, maka penganggaran dapat di simpulkan sebagai *managerial plan for action* untuk memfasilitasi tercapainya tujuan organisasi.

Dalam system otonomi daerah, banyak aspek yang muncul dari adanya reformasi keuangan daerah. Namun perubahan yang paling umum dan menjadi sorotan bagi pengelolaan keuangan daerah adalah adanya aspek perubahan mendasar dalam pengelolaan anggaran daerah (APBD). Perhatian utama adalah adanya paradigma baru dalam manajemen anggaran daerah (Halim, 2001: 16). Paradigma yang menuntut lebih besarnya akuntabilitas dan transparansi dari pengelolaan anggaran, dan dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatuhan. Aspek utama *budgeting reform* adalah perubahan dari *traditional budget* ke *performance budget* (Yuwono dkk, 2005: 63)

Perubahan paradigma anggaran daerah dilakukan untuk menghasilkan anggaran daerah yang benar-benar mencerminkan kepentingan dan pengharapan masyarakat daerah setempat terhadap pengelolaan keuangan daerah secara ekonomis, efisien dan efektif. Reformasi anggaran daerah dimulai dengan penyusunan anggaran daerah yang tidak lagi mengacu kepada PP No. 6 tahun 1975 tentang cara penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah, dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja. Seperti yang telah dijabarkan di atas tadi, salah satu bentuk perubahan kebijakan tersebut dengan mulai diberlakukannya

PP No, 105 Tahun 2000 (Yuwono dkk,2005: 64), selanjutnya diganti dengan PP No. 58 Tahun 2005, yang di ikuti dengan diterbitkannya Permendagri No. 13 tahun 2006.

Berdasarkan uraian yang disampaikan dari pendahuluan diatas, maka saya sebagai peneliti tertarik untuk melakukan penelitian terhadap “Studi Proses Penyusunan Anggaran Daerah, pada Pemerintah Kabupaten Banggai Provinsi Sulawesi Tengah”.

1.2 Rumusan masalah

Dari pendahuluan yang dikemukakan diatas tadi, maka masalah pokok yang timbul dari penelitian ini adalah :

1. Bagaimanakah Proses Sistem Penyusunan Anggaran di Pemerintah Kabupaten Banggai Provinsi Sulawesi Tengah.
2. Sejauhmana peran aparatur pemerintah daerah dan masyarakat terhadap proses penyusunan anggaran, terutama mengenai musrenbang tingkat desa hingga kabupaten. Apakah sudah sesuai dengan reformasi Anggaran yang diberlakukan oleh pemerintah ?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan peneliti melakukan penelitian ini yaitu :

- a. Untuk mengetahui bagaimana cara proses penyusunan Anggaran Sektor public.

- b. Untuk mengetahui sebagaimana besar peran aparatur daerah yang terutama di dinas DPPKAD dalam menyusun Anggaran pemerintah daerah setempat
- c. Untuk dapat mempelajari bagaimana perbandingan antara proses penganggaran sebelumnya, sekarang, dan masa yang akan datang.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan Latar belakang, rumusan masalah, dan tujuan penelitian tersebut, maka manfaat penelitian ini dapat dinyatakan sebagai berikut :

- a. Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk :
- b. Manfaat bagi peneliti bahwa hasil penelitian ini dapat menjadi bahan untuk menambah pengetahuan serta wawasan bagi peneliti untuk dapat dijadikan tolak ukur dan pengalaman di masa yang akan datang
- c. Manfaat bagi dinas yang terkait yaitu, sebagai sumbangan pemikiran terhadap dinas yang terkait, Khususnya yang berhubungan dengan proses penyusunan Anggaran Daerah.
- d. Hasil penelitian ini diharapkan menjadi kerangka pikir peneliti dan dapat dijadikan referensi untuk para peneliti peneliti selanjutnya.